

学生贷款的成效评价与中国实践： 社会政策的视角

陈永杰*

【摘要】从1999年试行开始,以“扶贫助学”为政策目标的国家助学贷款已经建立了十年。过去十年中,国家助学贷款取得了一定的成就,但也出现了不少问题。国内学界对于助学贷款实践成效的研究多数从“成本分担”视角切入,有关的改革也体现了这一思路。论文认为,这类评价脱离了有关政策文件中列明的政策目标,并且存在着把借贷风险从政府转移到学生一方的危险,以及不利于大学贫困生通过助学贷款解决学费过高难以顺利完成学业的问题。论文分析了“成本分担”理论与学生贷款的关系,回顾了国际学术界对于学生贷款模式在实现“扶贫助学”这种社会公平政策目标中所起作用的讨论。论文提出两个主要的观点,对助学贷款的研究和评价应该始终坚持以其社会公平的政策目标为准绳,应该由政府还是个人来承担更大的借贷风险的问题,则是政策制定者必须做出的一个政治决定。

【关键词】学生贷款 助学贷款 高等教育 成本分担

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)06-0156-20

1998年年底,教育部(1998)发布了《面向21世纪教育振兴行动计划》,提出到2010年实现大学毛入学率达到15%的目标。进入1999年,中国高等教育迎来了两个影响深远又相互联系的政策,一是以近乎“大跃进”的方式扩大高等教育规模,亦即“高校扩招”;

* 陈永杰,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心、社会保障与社会政策研究所,讲师。感谢匿名评审人的意见。

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国社会政策的挑战与对策”(项目批准号:08JJD840203)、中山大学“青年教师起步计划”(编号:09070-3171911)以及中山大学“211工程”三期“行政改革与政府治理研究项目”。

二是建立国家助学贷款制度,“帮助学校中经济确实困难的学生支付在校期间的学费和日常生活费”(中国人民银行、教育部、财政部,1999)。国家助学贷款制度建立十年以来确实协助了一批贫困大学生完成学业,但在实践中也出现了一系列的问题。从社会舆论的着眼点看,既有对助学贷款违约率过高、贷款回收情况欠佳的关注,也有不少对助学贷款条款苛刻的批评,例如对现时大学毕业生普遍收入偏低、工作初期的还款能力较低的情况欠缺考虑等等(Chen,2009)。在国内学界,大部分对助学贷款的重要的实证研究都主要关注前一类问题(李红桃,2004;李文利,2004;吕炜等,2004;沈红、张惠,2001;沈华、沈红,2004;徐东华、沈红,2000),对于应该如何设计一套能让毕业生“易借易还”贷款机制的讨论可谓凤毛麟角(陈永杰,2008)。此外,还有难以根治的银行惜贷问题,乔锦忠(2003)早在6年前就已经提议要政府为助学贷款提供本金,但政府一直只是为助学贷款提供比率不同的违约担保金(这一比率近年来还不断下降),尽可能地把“本金包袱”通过各类政策措施甩给市场。2007年教育部推出了生源地助学贷款,虽然延长了还款期限但却在信用抵押的问题上开倒车,要贫困生的父母“连坐”承担还贷责任(陈永杰,2008)。

国内学界在助学贷款的理论和实践方面都做了大量极具价值的研究。关注助学贷款违约及回收情况的研究均以“成本分担”(cost sharing)的理论作为评价助学贷款成效的理论视角,着重于如何替政府减轻资助高等教育的财政压力。这种研究视角有两个明显的问题,首先,在任何与助学贷款有关的政策文件中“成本分担”并非已列明的政策目标,理论上并不应用来衡量助学贷款的实践成效。其次,这些政策文件均明确地把“帮助经济困难学生完成学业”视作政策目标,如果把以“扶贫助学”为政策目标的学生贷款的分析放在“成本分担”的视角下进行,结果是把助学贷款的还贷风险越来越多地从公共财政转移到学生及其家庭之上,要求父母“连

坐”承担还贷义务的生源地助学贷款就是一个明证,这与该制度的政策目标相左。

在金融海啸后,大学毕业生就业越来越困难,如何改革助学贷款的机制设计使其更切合当代大学毕业生的还款能力,让政府而不是贫困生承担起更多的还贷风险,显然已经是一个不能再回避的政策议题。本文以社会政策的视角来分析助学贷款,始终按照助学贷款有关政策列明的“扶贫助学”政策目标来分析其实践,尤其是通过不同学生贷款模式的比对,为助学贷款制度的进一步完善提供参考。

一、学生贷款的理论基础与政策目标

纵观世界各国学生贷款制度的建立,几乎都与上公立大学要交学费并且学费水平不断上升,致使相当一部分来自贫困家庭背景的学生不堪重负有关。同时,公立大学开始征收甚至不断上调学费,又常见于高等教育不断扩张但政府却无力或不愿继续增拨财政资源的背景之中。作为替代学费的一种方式,学生贷款的理论依据建基于这样一个逻辑:首先,高等教育扩张,大学要提供更多的学额,但来自政府财政的公共资源却未能跟上,这是不得不收取甚至提高学费以增加私人资源的客观原因。其次,要收取的学费金额可能不是学生马上可以承担的,所以为了不影响其上学的动机,需要找到适当的方式延交学费,学生贷款就是其实现形式。

(一) 高等教育“成本分担”与学生贷款的关系

在1960年代开始大规模扩张高等教育的一批发达国家,在进入1980年代后都感到财政压力沉重,于是便试图把部分教育成本转移到学生及其家庭身上,但这种尝试缺乏理论支持,在政治上往

往不讨好(Ziderman & Albrecht, 1995)。成本分担理论正是在这种背景中出现的。1986年,美国学者约翰斯通(D. B. Johnstone)提出了“成本分担”的概念,认为教育成本应由四方共同分担,包括了政府、家长、学生以及捐赠者,他更提出,在高等教育中成本应该从完全或几乎完全由政府或纳税人负担,转为至少由家长和学生负担一部分,其形式可以是以交学费的方式补偿教学成本,或者以缴纳使用费的方式来补偿政府或大学提供的住宿及伙食成本(Johnstone, 1986)。约翰斯通一再从公共经济学的角度切入,认为成本分担概念的合理性建基于公平、效率及受益者付费三个方面(例如 Johnstone, 2004)。成本分担理论为希望把资助高等教育的担子卸下来的各国政府提供了理论依据,也因此在很多国家的高等教育政策中得到应用,尤其是用以论证收取大学学费的政策(Chen, 2009)。在此之后,上大学交学费便成了应有之义。但这引申出一个学费应该怎样缴付的问题,尤其是当贫困家庭的学生也要交学费时,应如何减少学费对其求学动机的冲击,避免影响入学机会公平呢?作为延付学费的一种形式,学生贷款应运而生。从福利融资的角度看,学生贷款计划实际扮演的是一个帮助个人向自己借钱的机制,让处于工作年龄、有稳定收入的自己把部分收入转到非工作年龄、无力获得收入的自己,达到“消费平滑”(Consumption Smoothing)的作用,功能上与买养老保险到退休后再领取养老金一样,区别不过在于养老金是先交后花,学生贷款则刚好反过来,先花后交(Glennerster, 2003)。因此,学生贷款允许无力即时付清学费的学生留待经济能力许可时再交学费,从而减轻学费对入学机会造成的影响(Barr, 2001)。

约翰斯通认为学生贷款计划运作得宜能为高等教育提供重要和独特的资金来源(Johnstone, 2003, 2004)。沈华、沈红(2008: 67)把约翰斯通的意思分析得更为透彻,她们认为各国开展学生贷款项目的一个重要目的正是为了实现成本分担。沈华和齐德曼(Shen &

Zideman, 2009) 的最新研究更是着重关注学生贷款计划的回收比率, 强调以成本分担为目的学生贷款应尽可能去掉内置补贴 (built-in subsidy)。虽然学生贷款可以为众多不同的政策目标服务^① (Zideman, 2002), 但自成本分担理论提出以来, 约翰斯通和他的一批追随者们在学生贷款上的研究着眼点始终放在能否有效地把教育的成本分摊出去。

(二) 学生贷款的性质、政策目标以及评价依据

从人力资本的角度看, 学生贷款与房屋贷款这类普通贷款有着迥然不同的性质。1955 年, 弗里德曼 (Milton Friedman) 指出, 房屋贷款以房屋作抵押, 投资的是一种有形的实物资本, 在贷款者无力还款时银行可以卖出抵押品而回收贷款; 学生贷款用来投资的是一种无形的人力资本, 当贷款者无法还贷时, 并无任何物件可供赎卖以偿还贷款, 纯以市场运作将必然造成教育机会不平等, 亦即“资本市场失灵”, 政府因此应该干预, 以保证贷款机会的平等 (Friedman, 1955)。学生贷款的特殊性质合理化了政府干预 (Barr & Crawford, 2005; Glennerster, 2003)。

评价学生贷款的成效如何, 必须先明确该学生贷款计划设定了什么政策目标, 通过分析实施后的统计数据, 判断其在多大程度上达致目标。齐德曼 (Zideman, 2002: 39) 归纳出学生贷款常见的 11 种政策目标 (表 1)。这 11 种不同的政策目标可分为 5 类: 为替代政府财政投入、大学扩招、社会公平、人力需求或学生资助等不同目的服务 (Zideman, 2002)。在这些政策目标中, 最为常见的其实是 1. 1 (相当于成本分担)、3. 1 (亦即确保贫困生的入学机会) 及 5. 3 (让学生获得经济上的独立), 而最后一种政策目标一般不适用于发展中国家 (Shen & Zideman, 2009: 331)。换

^①下文将详述。

言之,大多数国家的学生贷款主要是服务“成本分担”或类似于“扶贫助学”这种以社会公平为核心内容的政策目标。学生贷款的政策目标决定了其服务的对象和内容,也为政策评估提供了一个明确的依据。

表 1 学生贷款计划的各种政策目标

政策目标 1: 预算目的(产生收入)
1.1 产生收入以维持大学招生水平及产出/质量,作为对公立大学单位成本不断上升的一种回应(当不能获得更多政府资助时)
1.2 融资替代:作为对包括教育部门在内整体政府支出缩减的一种回应
1.3 融资替代:作为对公共教育预算重新配置的一种回应,亦即大学资源被转拨到具有更高社会回报率的教育子部门(例如基础教育)
政策目标 2: 大学扩招
2.1 产生额外财政来源以(部分地)资助公立大学部门的扩张
2.2 通过私立大学部门的增长来达到大学扩招的目的(以最小化政府在资助扩招上的角色)
政策目标 3: 社会目标(公平/穷人的入学机会)
3.1 旨在协助有需要的学生贷款
3.2 跨项目补贴:用提高学费后增加的资源为有需要的学生设立助学金
政策目标 4: 人力需求
4.1 满足某些职业/地区的特定人力需求
政策目标 5: 学生资助
5.1 缓解学生在学习期间遇到的经济困难
5.2 增强学生对学业的重视程度
5.3 使学生能在经济上独立

资料来源:Zideman(2002)

二、助学贷款制度的发展、改革及成效

(一)助学贷款制度的出台及其政策目标

中国教育投入体制近 20 年来的一些重要变化显然受到了成

本分担理论的影响,而国家助学贷款制度正是在这一背景下出台的。

中共中央和国务院在 1993 年发布了《中国教育改革和发展纲要》,其中就教育经费应该如何筹措的问题提出了“财、税、费、产、社、基”多渠道筹资的政策目标。这正是成本分担理论中政府、家长、学生和捐赠者四方主体共同承担教育成本的一个政策体现。事实上,在中国的高等教育部门,成本分担的原则早于上述文件发布前就已经开始应用到学杂费制度之中。1989 年 8 月,原国家教委、国家物价局和财政部联合发出的《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》。由于当时还存在“双轨制”,需要缴纳较贵学费的主要是自费生和委培生,而公费生和定向生则只需要缴纳名义上的学杂费。1993—1997 年,我国高校招生制度从“双轨制”过渡到“单轨制”,亦即按照统一的分数线录取新生,对所有学生收取相同的学杂费和住宿费。收取学杂费的明确法律依据是 1998 年通过的《中华人民共和国高等教育法》,其中明确规定了“高等教育的学生应当按照国家规定缴纳学费”。因此,可以认为 1997 年的学费“并轨”和 1998 年的学费“立法”,使成本分担机制在我国高等教育中正式确立。虽然到高等教育学杂费完成“并轨”和“立法”的时候,大学贫困生问题已经引起了社会各方面的关注,例如获得鲁迅文学奖的纪实文学作品《落泪是金》(何建明,1998)正是在中国立法规定大学生必须交学费的那一年出版,当时中央政府仍未推出一个全国性的学生贷款计划。

大学贫困生的出现是因为即期的学习总费用超过了学生及其家庭当时可以承受的最高水平,理论上只能通过政府增加高等教育公共支出、提高学生资助体系的资助力度或二者兼而有之的方法解决(Chen,2009)。在政府不愿意或不能投入更多公共资源的情况下,提高学生资助体系的资助力度成了唯一的选择。1999 年一个全国性的学生贷款计划正是在这种情况下建立的。1999 年 5 月,中

中央政府有关部门先后发布了《关于扩大 1999 年高等教育招生规模的紧急通知》(国家发展计划委员会、教育部,1999)及《关于下达 1999 年普通高等教育扩大招生计划的通知》(教育部、国家发展计划委员会,1999)两项通知。根据《中国教育统计年鉴》,1998 年我国高校的招生规模是 108.4 万人,1999 年跃升至 159.7 万人,亦即在一年内上升了 47.3%。然而,1999 年的高等教育公共开支为 473 亿元,较 1998 年的 384 亿仅上升了 23.2%。陈永杰分析了扩招后 8 年的招生规模与高等教育经费变化,发现在该期间,高等教育经费的增长幅度始终低于招生增长速度,亦即生均经费在不断下降(Chen,2009:126)。刘泽云(2008)指出在 1995 年到 2005 年间,各级学生的生均经费都有了很大增长,唯独普通高校的生均经费出现了明显下降。生均经费与招生规模的此消彼长,说明了成本分担政策正在把教育成本转移到学生及其家庭身上,这也从另一个角度解释了何以 1999 年到 2003 年间我国高校学费不断上升。考虑到成本分担政策对于入学机会公平可能造成的冲击,在扩招政策公布的同一个月内,中国人民银行、教育部和财政部联合出台了《关于国家助学贷款的管理规定(试行)》。同年 6 月,有关措施在包括北京在内的 8 个城市实施,试图为有经济困难的大学生延付学费提供一种选择。

国家助学贷款制度在“成本分担”的大背景下出台,在研究“成本分担”的学者的角度来看,助学贷款的作用似乎就应该顺理成章地成为高等教育财政“成本分担”机制的延伸,而这也正是前述众多国内学者以“成本分担”视角来评价助学贷款成效的根本原因。但是,从政策文件的内容来看,事实并非如此。如果按照齐德曼(Zideman, 2002)的学生贷款政策分类来看,与我国的助学贷款制度(无论是国家助学贷款还是生源地助学贷款)相应的政策文件中,都始终围绕着“资助经济困难学生完成学业”这个唯一的主题,并未提及支持“成本分担”或“多渠道筹措教育经费”之类政策目

标。因此,就政策目标的措辞看,在与学生切身利益相关的高等教育财政问题上,承担“成本分担”责任的仅仅是学费,我国的政策文件中并未将助学贷款视为一种成本分担的手段。更为直观的是,我国的政策制定者没有使用“学生贷款”这个含义更广的字眼来为整个制度命名,而是用了“助学贷款”。因此,我国的助学贷款从政策文件到制度名称都明确无误地表明了,这是一种以社会公平为目标的学生贷款制度。对助学贷款制度的评价倘若不以此为依据,将与其政策目标相左。

(二)助学贷款制度沿革与评价

我国部分高校曾在 1980 年代针对有经济困难的学生推出过一个免息的学生贷款制度。沈红和李文利(Shen & Li, 2003)的研究指出,这一制度在实际执行中往往要求学生在毕业前还清贷款。因此从其机制设计上,这一制度更接近于狭义上的延付学费,而不是学生贷款。自从 1999 年大学扩招后,我国高校中的贫困生问题越来越严重,一个全国性的由政府资助的学生贷款制度终于在 2000 年全面推出。2000 年版的国家助学贷款到了 2003 年迎来了第一批开始进入还款期的大学毕业生,但违约情况却相当严重,中国人民银行下令国有银行暂停贷款的决定进一步使整个制度陷入停办状态(沈华、沈红, 2008: 4-5)。2004 年 6 月政府出台《关于进一步完善国家助学贷款工作的若干意见》的政策文件,对国家助学贷款进行了大幅度修改,并一直沿用至今。除此之外,2007 年 8 月财政部、教育部、国家开发银行(2007)还发布了《关于在部分地区开展生源地信用助学贷款试点的通知》这份政策文件,宣布建立一个与国家助学贷款制度平行的生源地助学贷款制度。从管理的角度看,两者的主要区别是前者的资格审核和贷款发放工作在学校所在地进行,而后者则在生源地进行(表 2)。

表2 中国公营学生贷款计划一览

	大学助学贷款	国家助学贷款 (2000 版)	国家助学贷款 (2004 版)	生源地助学贷款 (2007)
实施时间	1986 年至今	2000 - 2004 年	2004 年至今	2007 年
贷款对象	普通高校有经济困难的 本、专科学生	普通高校有经济困难的 本、专科学生及研究生	普通高校有经济困难的 本、专科学生及研究生	普通高校有经济困难的 本、专科学生及研究生
贷款内容	生活费	学费及生活费	学费	学费
贷款上限	300 到 1 000 元不等	8 000 元;2002 年起为 6 000 元	6 000 元	6 000 元
贷款机构	相关高校	国有银行	国有银行/国家开发银行	国有银行/国家开发银行
贷款利率	0	国家补贴一半,按市场利率的 50% 征收	完成学业前免利息,完成学业后开始按市场利率计息	完成学业前免利息,完成学业后开始按市场利率计息
最长还款期限	实际为毕业前	毕业后 4 年内	毕业后 6 年内	毕业后 10 年内 (含两年宽限期)
担保抵押内容	父母信用	学生个人信用	学生个人信用	学生及父母信用
违约惩罚内容	扣押毕业证书	在媒体上公布姓名并循法律途径追讨欠款	在媒体上公布姓名并循法律途径追讨欠款(2007 年起实施)	循法律途径追讨欠款(实施时间尚短,有关规定尚未清晰)

国家助学贷款较之于大学助学贷款进步的地方在于它能提供实质上的学生个人信用贷款,毋需申请人提供任何实物抵押^①。由于考虑到违约率偏高的问题,2007 年推出的生源地助学贷款尽管仍然提供信用贷款,但却要求父母和学生共同承担还款责任。目的

①虽然笔者了解到不少学校实际上仍然以“保管”的名义扣押未还清助学贷款毕业生的毕业证,只提供复印件让毕业生去找工作,使之变相成为一种实质抵押。至于有多少学校能贯彻执行国家规定,不扣押任何毕业生的证件,全国学生资助管理中心没有任何统计数字可供参考。

是在毕业生无力偿还时,使借贷协议具有向其父母追讨欠款的法律效力。但是,让学生家长共同承担还贷责任是任何学生贷款机制设计中的一个大忌(Barr & Crawford, 2005),因为这使整个借贷动机以及对还贷前景的预期变得相当复杂,很有可能成为挫伤一部分学生申请助学贷款积极性的诱因,并影响助学贷款的申领率(take-up rate)。当这种情况出现时,助学贷款将偏离助学的政策原意。

从机制设计上看,生源地助学贷款与国家助学贷款制度大致一样,最主要的调整有三个方面:一是助学贷款的审批,从大学所在地的银行转到学生户口所在地的银行的手中,二是把贷款期限延长为毕业后的10年;三是要求学生家长(或法定监护人)与学生共同承担还贷责任。在这三项主要的调整中,前两项是有进步的。把审批转到户籍所在地有利于银行更准确地审核学生家庭经济状况,在一定程度上回应了对应贷对象的认定的问题,也有利于异地生源在大学注册前取得贷款。把还款期限延长,回应了外界对于还款期限没有考虑到毕业生收入水平较低的问题,总体上是个进步,但却也有“一刀切”的问题:部分收入水平较高的毕业生也可以延迟还款。最后一项要求学生家长“连坐式”承担还贷义务,却值得商榷:要求家长做学生的共同借款人,是希望确保即使在学生毕业后“穿州过省”工作,银行难以追踪的情况下,也能找到作为共同借款人的家长回收贷款,然而,当家长被牵涉其中,学生个人信用作担保便名存实亡,学生在是否借贷上学、上什么大学、读什么专业等一系列问题上将无法独立决定,如果家长惜贷的话将更影响助学贷款的扶贫助学目标,这是机制设计上的一种倒退。然而,两年以来,这一问题仍未得到国内研究助学贷款的一批学者的足够重视。

(三)助学贷款制度的实施成效

评价一个政策实践成效的基本准绳是写在政策文件中的政策目标。由于有关的政策文件仅列明“资助经济困难学生完成学业”

这一目标,对助学贷款制度的政策评估亦应始终围绕着它有否做到“扶贫助学”这一准绳来进行。那么这里的问题主要有三个,首先,“贫困生”如何认定;其次,助学贷款覆盖了多少贫困生;最后,助学贷款是否足够解决贫困生的上学需要。

按照相关文件的规定(例如教育部、财政部,1993),高校贫困生指那些在国家招收的普通高等学校学生中,由于家庭经济困难,无力支付教育费用,或支付教育费用很困难的学生。但是,大量研究大学贫困生问题的著作都指出,上述概念在学生资助工作的实践中很难操作,由于没有客观的量化标准,对贫困生的认定带有很大的随意性,极易受执行资助政策的学工人员的主观意见的影响(吴庆,2005;林娜,2008;杨昌江,2008)。2007年,相关部门再次发布了如何认定贫困生的指导意见(教育部、财政部,2007),要求贫困生填写《高等学校家庭经济困难学生认定申请表》和《高等学校学生及家庭情况调查表》,并加盖家庭所在地相关部门的公章,然后学校便可“以学生家庭人均收入对照学校所在地省级教育、财政部门确定的认定标准,并结合学生日常消费行为,以及影响其家庭经济状况的有关情况”,评议确定各档次的家庭经济困难学生资格。换言之,贫困生的认定同时取决于学生申报的家庭收入状况,户籍及学籍所在地的各项贫困标准以及一系列的“评议”工作这三类因素。这一套认定程序虽然使贫困生认定的工作更为明确,但仍存在三个问题。一是贫困生的家庭收入与学费水平不挂钩。虽然在学生资助项目中占最大份额的助学贷款以解决交学费困难为政策目标(参见表2),但贫困生的认定程序中却只看学生家庭收入的高低而不看所要负担的学费水平,这明显是文不对题。二是各地标准差异严重。由于贫困生资格的认定还取决于户籍或学籍所在地的贫困线(例如低保线),造成认定标准在不同高校之间,甚至同一学校但来自不同户籍地区的学生之间仍存较大差异。三是主观因素仍然存在。有关程序仍未解决贫困生认定工作中的客观量化难题,“评

议”等主观因素依旧严重地影响着贫困生的认定。简而言之,现行的学生资助制度并不能有效地认定贫困生。

根据全国学生资助管理中心(简称“管理中心”)的数据,自1999年以来,到2007年10月底,银行已累计审批贷款学生332.9万人,累计审批合同金额308.6亿元。从2004年6月国家助学贷款新机制实施到2007年10月底,银行审批贷款学生246.5万人,审批合同金额238.5亿元(以上数据包括试点的生源地信用助学贷款数据)。2007年1月至10月,银行审批贷款学生40.6万人,审批合同金额达56亿元。

按照教育部在各种文件中使用的“20%为贫困学生”的标准,2007年的贫困生人数在360万到380万之间。但是由于贫困生的认定并无统一标准,所以仅仅从管理中心的数据中无法看出,在这些贫困生中,有多少获得了助学贷款,在已经审批的332.9万个贷款合同中,又有多少到了这批贫困生手中。这一点管理中心一直没有说明。此外,332.9万人是1999年试行以来的累计数字,一部分贷款人已毕业,不能用来计算当前的覆盖率。比较有现实意义的是246.5万这个从2004年6月至2007年10月的数字。由于新机制出台前合同的审批率较低,这一数字应该最接近(甚至可能等于)当前在校生中的已获贷人数。基于这一认识,按照中国青少年发展基金的405万贫困生的推断(假设该数字在2007年没有大的变化),并假设获得国家助学贷款的都是贫困生(事实上并不一定),那么246.5万获贷者占贫困生总数的60.86%。也就是说,在2007年,还有158.5万,约四成的贫困生仍未获得贷款。

笔者整理了全国学生资助管理中心等教育机构公布的关于国家助学贷款发放情况的不完全数据,尝试为其实践情况勾勒出一个大致的轮廓(表3)。国家助学贷款的申请成功率在近年来确实不断提高,2001和2002年起步时有七到八成的申请者被拒之门外,至2006年这一数据约为四成(上文已经分析过)。然而,覆盖面不断

表 3 高校学生资助体系公共开支变化情况(2001 - 2006)

年份	累计申请个案 (单位:千)	累计成功申请 个案(单位: 千)	贷款申请成功 比例(%)	大学贫困生人 数(按招生总 数 20% 计算, 单位:万人)	大学特困生人 数(按招生总 数 8% 计算,单 位:万人)	在校大学生人 数(单位:万 人)	平均每个成功 申请者获得的 贷款额(元)	累计批出 贷款总额 (百万元)
2001	53.4	11.5	21.6	1 438.1	575.3	719.1	-	-
2002	112.5	35.1	31.2	1 806.7	722.7	903.4	1 324.79	1 860
2003	-	79.1	-	2 217.1	886.8	1 108.6	2 060.68	6 520
2004	-	153.0	-	2 667.0	1 066.8	1 333.5	2 001.63	12 250
2005	-	206.8	-	3 123.6	1 249.4	1 561.8	2 073.91	17 270
2006	395.2	240.5	60.9	3 479.2	1 391.7	1 739.6	2 093.56	20 140
2007 *	-	292.0	-	3 758.5	1 503.4	1 879.3	2 166.10	25 300

注: * 为 2007 年 1 月数据。

数据来源:国家统计局(2007);作者据全国学生资助管理中心等机构提供的官方数据整理计算得出

扩大的同时,平均每个申请个案每学年能够拿到的贷款却在 2003 后一直没有什么变化,仍然维持在 2 000 到 2 200 元之间,这与政策承诺的最高贷款上限 6 000 元仍相距甚远(见表 3)。如果考虑到部分专业收取过万元的学费,一个学年只能贷 2 000 到 2 200 元显然是杯水车薪。

一个以“资助经济困难学生完成学业”为唯一政策目标的学生贷款制度,首先是搞不清谁是贫困生,从而无法知悉款项是否都已发放到应该获得这些贷款的贫困学生手中,其次是即使假设全部都“命中”,到 2007 年为止也只覆盖了六成,最后即使贷到手了也远不足以交清学费,无论如何不能称之为成功。

三、学生贷款模式的争论及其启示

从贷款偿还的形式看,国家助学贷款以及生源地助学贷款均是典型的分期定额还款型学生贷款(fixed schedule student loan)。这种学生贷款模式与澳大利亚及英国实施的按收入比例还款型学生贷款(Income Contingent Student Loan)有着截然不同的还款机制,它把更多的风险放在债务人而不是债权人之上,有利于政府把教育成本分摊出去,但却不利于毕业生根据自己的收入水平来确定还款计划(Chen, 2009)。两种贷款孰优孰劣是一个西方学术界争论不休的问题(Barr & Crawford, 2005; Chapman, 2005, 2006; Chapman & Ryan, 2002; Johnstone, 2004, 2009; Johnstone & Amemero, 2001)。两种学生贷款模式的争论对于思考我国助学贷款改革方向是相当有意义的。一直以来,国内的研究都集中于讨论助学贷款成效不彰的成因在于“利息偏高”、“还款方式单一”、“还款期限不合理”等方面(例如沈华、沈红, 2008: 192 - 196),甚至把这些当成了助学贷款的“整体缺陷”。以“还款期限”为例,有实证研究在比较这两种学生贷款模式后提出,其长短本身并不是助学贷款的缺陷,在未知道收

入水平前就预先决定其长短才是其缺陷所在 (Chen, 2009)。这种缺陷是整个机制设计上以分期定额还款型贷款为模式造成的, 不从这个角度切入, 就无法真正找到改革助学贷款制度的方向。

具体来讲, 在国际学界对两种学生贷款模式的讨论中, 值得中国学界思考的两个核心问题是: 一、学生贷款服务于什么政策目标? 二、还贷风险应该让政府还是个人多承担一些? 沈华和齐德曼承认回收机制的设计是影响学生贷款违约情况的一个重要因素 (Shen & Ziderman, 2009), 这是对认为按收入比例还款型较“抵押型”学生贷款更佳的一批英澳学者的回应 (有关批评可见 Barr & Crawford, 2005; Chapman, 2005; Chapman & Ryan, 2002)。然而, 不同于约翰斯通等人坚决认为按收入比例还款型学生贷款绝不适用于发展中国家的论调 (Johnstone & Amemero, 2001), 沈华和齐德曼仅仅表示, 现有证据尚不足以支持按收入比例还款型学生贷款的违约情况较“抵押型”贷款为低 (Shen & Ziderman, 2009)。应该明确指出, 无论是澳大利亚的查普曼 (Bruce Chapman), 还是英国的巴尔 (Nicolas Barr), 这批支持按收入比例还款型学生贷款的学者一直强调的是, 这种模式有助于促进入学公平 (accessibility 或 access to higher education) 的问题, 而不是能否比分期定额还款型更利于政府回收贷款。诚然, 这一派学者一直认为英国大量补贴学生贷款利息有拖垮整个制度持续运作的可能 (例如 Barr & Crawford, 2005), 在这一点上它与沈华、齐德曼强调的可以通过减少“内置式” (built-in) 补贴, 或者更为形象一点地说, 即隐性助学金 (hidden grant), 以拉高学生贷款还款率 (repayment ratio) 是同一个意思。巴尔对于英国学生贷款制度的研究的重点, 始终来自弱势群体家庭背景的学生在大学生中的比例的变化。较巴尔更早研究按收入比例还款型学生贷款的查普曼最关注的也是这个问题。因为澳大利亚和英国政府在推出有关学生贷款制度的政策文件中都以“扩大参与” (widening participation) 为该制度最重要的政策目标。对于服务不同政策目标

的学生贷款,不能也不应一律放到“成本分担”的视角中去分析。

两派学者在学生贷款模式上的分歧,在相当大的程度上与是否加入社会政策的视角来思考学生贷款问题有关。以约翰斯通为代表的一派,从相当典型的教育经济学的角度来切入。教育经济学的主要研究对象包括教育需求、教育融资和提供以及运用相当多数理模型的教育产出函数等,从本质上看是财政学的一个分支,它站在“看账人”的角度来分析政府的教育财政问题。查普曼与巴尔都是经济学者,但是在他们的研究中,入学机会的公平(关键词是 access)以及在校学生中来自弱势背景的学生所占的比例(关键词是 participation)却与成本分担同样重要,而并非处于从属地位。这反映了后一派研究教育经济问题的学者在他们的研究中加入了社会政策的视角,对他们而言,预算限制并不必然是研究社会政策融资时的一个绝不可变动的前提或者假设。例如查普曼等在近期的一份研究报告(Chapman et al., 2007)中向澳大利亚政府提议把按收入比例还款型学生贷款引入到职业教育和训练项目(Vocational Education and Training, VET)中去,其立论要点就是使学生得以先学习而待有工作收入后再付费,因为这样有利于提高职训学生的入学率。为此,政府财政几乎必然背上一个新的财政包袱,首先是新贷款的启动资金(类似于乔锦忠所指的本金),然后是每期的管理费用。但是,当政府背上了这一“包袱”后,将有可能推进社会公平。在不讨论政策文件中的政策目标如何界定的情况下,在借贷上学的机制上应该由政府还是个人承担更大的风险,显然应该是政策制订者必须做出的政治决定,并且将为此承担起相应的政治责任。从政策分析的角度看,这种决定应由政治人物而不是政策研究的学者来做出,因此也不应该成为一个预设前提。

四、总 结

本文通过分析学生贷款的评价准绳以及比较两种不同的学生

贷款模式,凸显了在研究学生贷款问题上引入社会政策视角的重要性。首先,学生贷款是一种社会政策,无论其目标是为扩张高等教育规模的政府分担成本压力,以延期支付的方式把部分成本转移到学生身上(侧重点是社会政策的融资与提供问题),还是为了协助学生解决在求学期间尚未有稳定收入之时的经济困难(社会正义是社会政策的一个核心关注),甚至两者兼而有之,它都是一种社会政策。对于社会政策学者而言,如果仅仅是以融资与提供为切入点进行分析,而忽略社会公平,将很容易失却关注人类福祉(human well-being)的核心价值。第二,强调引入社会政策的视角是要表明,在社会政策领域,公平不应是次于效率考虑的因素,尤其是在贫富悬殊、收入分配尚不合理的社会中,在社会政策领域更应该是政府财政为推进社会公平服务,而不是反过来,削足适履地通过缩减社会公平来迁就本来就不合理的政府财政。

参考文献

- 财政部、教育部、国家开发银行(2007). 关于在部分地区开展生源地信用助学贷款试点的通知(财教[2007]135号).
- 陈永杰(2008). 中国助学贷款制度:演变、成效及问题. 载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论(第二卷)》. 上海:格致出版社、上海人民出版社.
- 国家发展计划委员会、教育部(1999). 关于扩大1999年高等教育招生规模的紧急通知(计电[1999]62号).
- 国家统计局(2007). 中国统计年鉴2007. 北京:中国统计出版社.
- 何建明(1998). 落泪是金. 中国作家,84(6).
- 教育部、财政部(1993). 关于对高等学校生活特别困难的学生进行资助的通知(教财[93]51号).
- 教育部、财政部(2007). 关于认真做好高等学校家庭经济困难学生认定工作的指导意见(教财[2007]8号).
- 教育部(1998). 面向21世纪教育振兴行动计划(国发[1999]4号).
- 教育部、国家发展计划委员会(1999). 关于下达1999年普通高等教育扩大招生计划的通知([99]教电246号).
- 李红桃(2004). 国家助学贷款存在的问题与对策:广东省部分高校调查分析. 高等农业教育,3.
- 李文利(2004). 国家助学贷款的理论探讨和实证分析. 教育与经济,2004(2): 43-46.

- 林娜编(2008). 高校贫困生资助新模式. 桂林: 广西师范大学出版社.
- 刘泽云(2008). 教育经济学. 上海: 华东师范大学出版社.
- 吕炜、肖兴志、王晔(2004). 完善国家助学贷款制度, 推进高等教育发展. 教育研究, 6: 28 - 33.
- 乔锦忠(2003). 中国高校助学贷款的现状、问题和政策建议. 教育与经济, 3: 38 - 42.
- 沈红、张惠(2001). 国家助学贷款: 银行的风险与机遇. 中国高等教育, 22.
- 沈华、沈红(2004). 学生贷款偿还负担的国际比较及我国的实证研究. 比较教育研究, 10: 38 - 43.
- 沈华、沈红(2008). 学生贷款的偿还. 北京: 高等教育出版社.
- 徐东华、沈红(2000). 学生贷款偿还制度研究. 教育与经济, 2: 44 - 47.
- 吴庆(2005). 公平述求与贫困治理——中国城市贫困大学生群体现状与社会救助政策. 北京: 社会科学文献出版社.
- 杨昌江(2008). 贫困生与教育救助研究. 长沙: 湖南教育出版社.
- 中国人民银行、教育部、财政部(1999). 关于国家助学贷款的管理规定(试行). 中国人民银行网: <http://www.pbc.gov.cn/rhwg/99gw102f01.htm>.
- Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. & Crawford, I. (2005). *Financing Higher Education: Answer from the UK*. Oxford: Oxford University Press.
- Chen, Y. J. (2009) Student Poverty in China: How to Assist Students from Disadvantaged Backgrounds (Ph. D. Thesis). York: The University of York.
- Chapman, B. (2005). Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform. Discussion Paper No. 491, Centre for Economic Policy Research, Australian National University.
- Chapman, B. Ed. (2006). *Government Managing Risk: Income Contingent Loan for Social and Economic Progress*. New York: Routledge.
- Chapman, B., Rodrigues, M. & Ryan, C. (2007). HECS for TAFE: the Case for Extending Income Contingent Loans to the Vocational Education and Training Sector. Treasury working paper 2007 - 2. Treasury, Canberra.
- Chapman, B. & Ryan, C. (2002). Income Contingent Financing of Student Higher Education Charges: Assessing the Australian Innovation. *The Welsh Journal of Education*, 11: 64 - 81.
- Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. In Robert, A. Ed. *Economics and the Public Interest*. New Jersey: Rutgers.
- Glennerster, H. (2003). *Understanding the Finance of Welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Johnstone, D. B. (1986). *Sharing the Costs of Higher Education: Student*

- Financial Assistances in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden and the United States*. New York: The College Board.
- Johnstone, D. B. (2003). The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives. *Economics of Education Review*, 23(4): 403 - 410.
- Johnstone, D. B. (2004). The Applicability of Income Contingent Loans in Developing and Transitional Countries. *Journal of Educational Planning and Administration*, 18(2): 159 - 174.
- Johnston, D. B. (2009). Conventional Fixed-Scheduled Versus Income Contingent Repayment Obligations: Is there a Best Loan Scheme? *Higher Education in Europe*, 34(2) (forthcoming).
- Johnstone, D. B. & Amemero, A. (2001). The Applicability for Developing Countries of Income Contingent Loans or Graduate Taxes, with Special Consideration of an Australian HECS-type Income Contingent Loan Program for Ethiopia. The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project, New York, State University of New York at Buffalo.
- Shen, H. & Li, W. (2003). *A Review of the Student Loans Scheme in China*. Bangkok: UNESCO.
- Shen, H. & Zideman, A. (2009). Student Loans Repayment and Recovery: International Comparisons. *Higher Education*, 57: 315 - 333.
- Zideman, A. (2002). Alternative Objectives of National Student Loan Schemes: Implications for Design, Evaluation and Policy? *Welsh Journal of Education*, 11(1): 37 - 47.
- Zideman, A. & Albrecht, D. (1995). *Financing Universities in Developing Countries* (Stanford Series on Education and Public Policy). London: Falmer Press.

(责任编辑:何艳玲)